

図們江地域開発計画と UNDP の役割

李 貞 玉

要 旨

随着冷战的终结和世界经济全球化,世界各地出现了许多区域经济合作协调组织。东北亚地区虽然随着南北首脑会议的成功举行趋缓和,但仍蕴育着诸多不稳定因素且还没有建立和平与稳定的机制和框架。在这里,通过联合国开发计划署主持的「图们江流域开发计划」,促进这地区各国间的经济开发合作,来缓和这地区的紧张局势。计划的实施过程中,地方政府等非国家行为主体的作用是不可忽视的。

キーワード.....図們江地域開発計画 UNDP 自由貿易区 地方政府

はじめに

近年、「地域」を基盤とした政治経済秩序構築の動きが進展している。その背景にある主要な構造的な要因は、冷戦の終焉と経済のグローバリゼーションの急速な進展である。冷戦期の国際政治は、世界規模の米・ソ二極対立が地域に波及・浸透し、米・ソ対立と切り離して地域秩序を構築することは極めて困難であった。しかし、冷戦の終焉とともに、それぞれの地域が自律的な秩序を作り上げることが可能になり始めている。経済のグローバリゼーションは、WTO や IMF などグローバルなメカニズムの強化を要請しているが、グローバルな問題群を解決するにはそれだけでは不十分で、EU、NAFTA、APEC などの地域制度・地域機構の新たな創設、見直しをも伴っているのである。

こうした世界的な傾向に照らしてみた場合、本論のテーマ地域が関連する東北アジア地域はやや特異な位置にある。冷戦が終わって十年が過ぎても、朝鮮民主主義人民共和国（以下北朝鮮）と韓国、中国と台湾に象徴されるような分断国家ないし分断地域が存在し、冷戦の残り火が未だ消え去っていないことである。つまり、厳しい国際安全保障環境がまだ十分に緩和していないのである。その結果、紛争防止のための安全保障枠組が築き上げられていないのが実状である。

こうした環境下で、この東北アジア地域において各国間の国際協力が推進され、緊張緩和が確実なものになれば、世界経済にとっては勿論、世界規模での政治の安定や世界平和の構築にとっても有意義である。

図們江地域開発計画と UNDP の役割 (李)

ところで、東北アジアでは、図們江地域開発計画(Tumen River Area Development Programme)¹⁾が多国間協力の形で推進されている。この多国間協力は、国際機構(国連開発計画：UNDP²⁾)のような超国家的行為主体が主要な役割を果たすという点と、中央政府間の協力というより、各国の中心から取り残されていた周辺地域の地方政府間の相互協力を通じて後進性を克服しようとする狙いから構想されているという点で注目される。

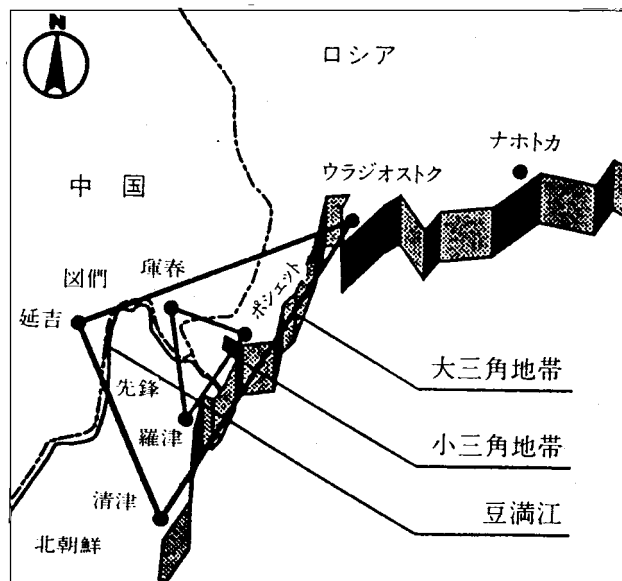
さらに、北朝鮮が参加する唯一の多国間開発協力である「図們江地域開発計画」を実施することにより、閉鎖的国である北朝鮮を対外開放へと徐々に転換させ、地域の安定を図ることも目的とする。

この論文では、UNDP による「図們江地域開発計画」の提唱、同計画の内容と実施状況などを概観し、構想から十年が経過したものの当初計画通り実現していない状況を検討する。その結果、北東アジア地域における中央政府間の外交関係が同計画の順調な実施に影を落としているが、こうした厳しい中央政府間関係にもかかわらず、同計画が企画段階から実施段階に入ることができたのは、同地域における地方政府、民間団体など非国家行為体の役割が大きかったことを分析する。

一. 図們江地域開発計画の概要と意義

1. 図們江地域開発構想

図 1



出典：『世界経済評論』(1996年12月)、17頁

(1) 吉林省による提唱

「図們江地域開発構想」が初めて提唱されたのは、1990 年 7 月、中国長春で開催された「第一回東北アジア経済発展国際会議」(米国東西センター、中国アジア太平洋研究会が主催)の席である。中国吉林省の代表丁士晟氏が「北東アジアの未来の黄金三角地帯 図們江デルタ」という報告で、大黄金デルタ(図們江経済開発区 = Tumen River Economic Development Area : TEDA)と小黄金デルタ(図們江経済区 = Tumen River Economic Zone : TREZ)の構想(地図 1 を参照)を提起し、図們江デルタ地域を国際的な物流・貿易・工業の拠点とする開発構想を提唱した。この構想は、図們江地域開発を東北アジア国際協力の要とすることを意図するものである³⁾。この構想を提唱した背景には、世界政治経済情勢の変化および中国の改革・開放により、海からわずか 15km しか離れていないが「海への出口」を持たない吉林省が、経済的立ち遅れを克服するという狙いがあった。

(2) UNDP による「調査報告書」

この提唱に呼応して、1991 年 7 月、UNDP 本部が召集した「北東アジア 1992 年～1996 年技術協力プロジェクト援助会議」において、中国・北朝鮮・韓国・モンゴルの四ヶ国が足並を揃えて、図們江地域開発構想を最優先することを要請した。これに対し、UNDP は調整役となることを承諾した。その後、UNDP 東アジア太平洋支部は早速 7 月 12 日～10 月 20 日までの「図們江地域開発計画 100 日活動計画」を制定し、ミラー氏をリーダーとする 3 人のグループが活動の詳細を企画した。また、10 月 16～18 日に、平壤で図們江地域開発協調者の小規模会議を開催することを決定した。報告書は、「世界的視野から見て、図們江デルタ地域の戦略的地位には巨大な潜在能力がある。中国の工業化した省である吉林省と黒龍江省が市場に進出する便利な通路があれば、北朝鮮・ロシア・モンゴルの労働力と自然資源等の有利な要素を利用することができる。この他に日本・韓国に近く、欧州への通路を提供する地理的利点もある」とし、この計画の可能性を認めた。

「調査報告書」の主な内容は、丁氏の構想内容を踏まえた上で、下記の三つの選択的構想を提示した。第一案は、各国が自国領土内にそれぞれ 1 個所ないしそれ以上の自由貿易特区を設定・開発し、各国は特区に関し、制裁、行政面で調整を行う⁴⁾というものである。第二案としては、三ヶ国の国境に跨る一個所に自由貿易区を設定し、開発するというものである。三ヶ国はそれぞれ領土権を維持するが、特区については各国に新設される行政単位によって、政策、手続きの調整を行う⁵⁾というものである。第三案は、三ヶ国が共同で一個所に自由貿易区を設定し、共同でその開発と管理を行うという国際開発会社(International Corporation)の設立案である。

この「調査報告書」に基づいて、1991 年 10 月 16～18 日に、平壤で「北東アジア 6 ヶ国会議」が召集され、図們江地域開発の始動方法が討論された。この会議では、具体的な開発計画の早期作成は困難であるとの判断の下に、当面「図們江地域開発計画管理委員会(Programme

Management Committee: PMC)」を発足させ、UNDP が各国間の調整を図りながら、具体的計画を作成していくことが合意された。同時に、三つの作業グループも設置された⁶⁾。

1991年10月24日にUNDPがニューヨークの本部で記者会見を行い、図們江地域開発に300億ドルを投資し、20年間にわたって図們江下流の中国・北朝鮮・ロシア国境地帯に、第二の香港・シンガポール・ロッテルダムを建設することで、東北アジアの3億の人民に利益がもたらされる旨を発表した。この発表によって、この地域は世界的に注目を浴びるようになった。

2. 意義

上述の「調査報告書」などに基づいて、UNDPはこの地域の開発が下記の意義をもっているため、これへの積極的関与を応諾したのである。まず「経済的意義」としては、中国・北朝鮮・ロシアの辺境をリンクするプロジェクトであり、地理的に近接した経済協力なので、規模の経済性を享受できることが指摘できる。次に、経済的にダイナミックな東アジアに近接しているので、将来の発展が期待できる。さらに、経済の補完性と流通機能が参加国間にあるので、周辺性を持っている諸国内の地域格差を是正できる。しかしこの種の「経済的意義」とどまらず、「国際関係上の意義」もある。すなわち、北朝鮮を東北アジアの中に引き入れることによって、この地域の安全保障における緊張緩和が期待できることである。

二、国連開発計画 (UNDP) の役割

東北アジア地域における多国間プロジェクトは、上述の意義から見ることでできるように、北朝鮮が参加する唯一の地域開発協力である。しかし、この地域は、各国間の利害が密接に絡んでいるため、国際機関が調整役として機能することが成功の鍵となる。UNDPは、当初未開発地域である図們江地域の人民に経済的享受を与えるとともに、地域情勢の緊張緩和の実現という目的で関与を行った。UNDPの関与により図們江地域開発計画は国際的な注目を集め、また関係国の足並みを揃えるため多大な役割を果たした。

1. UNDP の活動

ここでは、UNDPの活動を概観し、その役割について検討する。図們江地域開発計画は、1990年にはじめに提唱され、1991年UNDPが正式に取り上げ、1993年までに中国、北朝鮮、ロシアの三ヶ国が共同で国境地帯に自由貿易区を建設することで合意を見たところまでは急速に進展した。既に述べた1991年10月の平壤会議で、1993年までに報告書を作成することが合意され、同時に設置されたPMCの第一回目の会合が1992年2月にソウルで召集され、ロシアがオブザーバー資格で参加した。また、この韓国での国際会議に北朝鮮の政府代表がはじめて参加した⁷⁾。この会合を皮切りに、計六回⁸⁾のPMCが開催された。

第六回の PMC 会議で、関係国は三つの合意文書に正式調印⁹⁾した。これにより、図們江地域開発は準備段階から実践段階に入ることが確認された。なお、PMC の代わりに、「調整委員会」、「諮問委員会」が設立¹⁰⁾されることで組織面での充実が図られ、これ以降は、図們江地域開発計画のリーダーシップが UNDP から上記の両機関に移る体制が整い、UNDP のサポートを受けながら、図們江地域開発計画を管理・運営していくことになった。

以下では、計六回の PMC と調整委員会・諮問委員会の重要な審議事項を見ることにより、UNDP 主催による機構の進展を簡単に概観することにする。

第二回 PMC 会議では、政府間協力のための調整委員会と国際開発会社の設立について、関係国である中国、北朝鮮、ロシアが原則的に合意された。しかし、その細部については各国の思惑の違いは大きかった。また、開発資金問題としては UNDP からの 350 万ドル、関係 5ヶ国である中国、北朝鮮、ロシア、韓国、モンゴルからの 450 万ドルとフィンランド政府からの 100 万ドルが確保された。さらに、現実性が乏しい「防川案」¹¹⁾から現実的な開発方式への中国側の傾斜は、以後、北朝鮮にも微妙な変化を生み出す契機となった。

第三回の PMC 会議は、主として機構問題を議論し、協議草案を採決した。協議の基本原則は、国際法上の原則にのっとり、全ての国の主権、独立、平等、互惠、友好関係を尊重するというものである。また、中国・北朝鮮・ロシアが 国際開発会社を共同で設立し、国際開発会社へ土地をリースし共同開発。(しかし、国際開発会社設立案は、1994 年 1 月のニューヨークの非公式実務者会議で断念されることとなった。) 関係三国による調整委員会の設置(すでに計四回の協議があった)、3 国以外の周辺諸国の意見調整機構を設立(同じく、すでに計四回の協議が行われた)、 図們江地域開発銀行の設立、などについて合意された。

第一回調整委員会・諮問委員会は、1996 年 4 月北京で開催され、「図們江信託基金(Tumen Trust Fund)」の設立¹²⁾と「調整委員会・諮問委員会」の事務局、すなわち、図們江開発事務局=Tumen Secretariat)を北京に置くことなどを決定した。この二つの委員会は、いずれも各国の次官クラスによって構成されており、両委員会が本格的に機能するようになれば、開発に向けての組織的な枠組、政治的なコミットメントが整うことになる。それ以降の会議については(表 1)を参照されたい。

以上のように、図們江地域開発計画が提唱されて以来、UNDP は、PMC、調整委員会、諮問委員会の会合・協議のほか、各種のワークショップ、延吉、羅津・先鋒¹³⁾、ウラジオストク(ナホトカ)、琿春における国際投資セミナーの開催、外資導入に向けての投資促進活動や国境を越える人・物の移動の弾力化など、現実的な活動を優先する方向に方向転換したのである。

図們江地域開発計画と UNDP の役割 (李)

表 1 図們江地域開発計画を巡る国際会議と UNDP、「調整・諮問委員会」の活動

時期	主催機関	場所	会議等
1995 年 9 月	UNDP	先峰 (北朝鮮)	図們江地域国境通過手続会議
1995 年 10 月	UNDP	長春 (中国)	図們江地域交通路会議
1995 年 10 月	UNIDO (国連工業開発機関)	延吉 (中国)	延辺投資フォーラム
1996 年 2 月	図們江開発事務局	新潟 (日本)	図們江開発地域投資環境説明会
1996 年 9 月	UNIDO、UNDP	羅津 (北朝鮮)	羅津・先峰投資フォーラム
1996 年 10 月	第二回諮問委員会 ・調整委員会	北京 (中国)	日本の正式加盟の招請を決議
1997 年 1 月	図們江開発事務局	北京 (中国)	投資促進ワークショップ
1997 年 5 月	図們江開発事務局	ウラジ オストク	環境ワークショップ
1997 年 6 月	図們江開発事務局	ウランバートル	モンゴル外国投資促進会議
1997 年 6 月	図們江開発事務局	延吉 (中国)	観光業ワークショップ
1997 年 11 月	図們江開発事務局	北京 (中国)	交通インフラワークショップ
1997 年 11 月	第三回諮問委員会 ・調整委員会	北京 (中国)	主要議題は、開発資金・環境・観光開発問題；図們江地域 3 ケ国の国境における貿易障壁・投資促進・観光・環境・物流問題など議論；1999 年までの第二期開発計画の合意文書に 5 ケ国が署名；1999 年までの技術支援向けの信託基金に、UNDP が 340 万ドルの拠出を決定；韓国が 1996 年 4 月に拠出した 100 万ドルに加えて、さらに 100 万ドルの出資を行うことを発表；北東アジア開発銀行構想について検討。
1998 年 2 月	図們江開発事務局	ウラジ オストク	投資環境改善方策に関するワークショップ
1998 年 5 月	図們江開発事務局	ウラジ オストク	沿海地方国際投資ビジネスフォーラム
1998 年 9 月	図們江開発事務局	ウラジ オストク	環境ワークショップ
1998 年 9 月	図們江開発事務局	琿春・羅津 ・先鋒	琿春投資フォーラム 羅津・先鋒地帯ミニ・フォーラム
1998 年 12 月	図們江開発事務局	延吉 (中国)	交通ワークショップ
1999 年 6 月	第四回諮問委員会 ・調整委員会	ウランバートル (モンゴル)	北朝鮮が不参加；韓国が、さらに 100 万ドルの出資を行うことを発表；図們江地域開発の新たな方向性と部門別行動計画に関して検討；UNDP が開発のための「投資会社」設立を提案。
1999 年 8 月	図們江開発事務局	琿春 (中国)	観光業ワークショップ
2000 年 3 月	図們江開発事務局	北京 (中国)	貿易投資推進ワークショップ

出典：環日本海経済研究所編『北東アジア 21 世紀のフロンティア』（毎日新聞社、1996）193 頁、環日本海経済研究所編『北東アジア経済白書 21 世紀のフロンティア』（毎日新聞社、2000）154 頁。北東アジア社会資本調査委員会編『北東アジアの社会資本』（北陸建設弘済会、2001）25 頁。

2. 関係国の反応

「図們江地域開発構想」には、当初、「防川案」「羅津・先鋒・清津案」「国際都市案」「ザルビノ案」の四つの構想があり、一言に図們江地域開発といっても、内容は国によって異なる同

床異夢の状況であった。その後、UNDPの「国際都市案」は検討対象から外され、「防川案」も現実性の乏しい案として進展を見ていないが、日本海への出口を持たない吉林省は、「防川案」に未だ未練を持っているようである。現在では、羅津・先鋒自由経済貿易地帯を経済・貿易の拠点として発展させるという北朝鮮の「羅津・先鋒・清津案」と、琿春とザルビノ港を鉄道で結び、ザルビノ港を中国貨物のトランジット港として発展させるという「ザルビノ案」を中心に交通インフラが整備された。

しかし、関係国はいろいろな思惑を持っているにもかかわらず、既に述べたように、UNDPのイニシアチブによる関係国間の協議が積み重ねられたことにより、諸国の協力関係は次第に強まり、高い関心が寄せられるようになってきている。そこで、各国のこのプロジェクトへの対応について簡単にまとめておきたい。

中国吉林省は、従来の大連ルートに代替する日本海への出口を切望している背景もあって、「防川案」が後退して以降、現在ではロシア、北朝鮮の日本海沿いの港を使って、日本海へ出る(借港出海)という方針に沿って計画を進めている。また、同省は、閉鎖都市であった琿春市¹⁴⁾を開発の最前線に位置付け、1988年に同市を省レベルの経済開発区に指定した。中国政府も、1992年3月、同市を国境開発都市に指定している。更に、国家レベルの経済合作区として、「琿春边境経済合作区」が設置されるなど、制度的な環境が順次整備されており、これら国境開放都市などを結節点とする輸送ネットワークも整えられつつある。

次に、ロシアである。構想が発表された当初、ロシア中央政府と沿海地方政府はあまり強い関心を見せなかった。その理由としては、沿海地方政府は、ウラジオストク市がUNIDOに調査を依頼した「大ウラジオストク自由経済地帯構想」を支持してきており、「図們江地域開発計画」は、それに競合するプロジェクトであると判断していたからである。しかし、近年、中口間の国境確定作業が終結して両国の領土問題が一応解決をみたことにより、1998年2月12日、沿海地方政府のナズドラチェンコ知事は「沿海州ハサン地区発展促進のための方策について」という支持書を提出し、この計画に本格的に取り組む姿勢を見せはじめている。

北朝鮮は、市場経済導入への試みとして、1991年12月に図們江に接する羅津・先鋒地域を「自由経済貿易地帯(経済特区)」に指定し、この地域を、国際貨物輸送の中継貿易基地とし、軽工業及びハイテク加工工業を中心とすることをねらっている。インフラ整備については、既存整備の改修を中心に進められており、施設整備と同時に、1995年には羅津～釜山間にコンテナ航路が開設され、1997年には中国産チップの韓国・蔚山港への輸送が行われるなど、施設の活用についても動きがみられる。また政府は、UNDP、UNIDOと共催で(表1を参照)、1996年9月に羅津・先鋒地帯国際投資ビジネス・フォーラム、1998年9月には羅津・先鋒地帯投資会議等を開催し、外資の誘致に努めている。このように、ハード、ソフト両面で開発の環境作りが進められてはいるものの、インフラ整備のための資金確保や内外の政治状況に関しては、依然として厳しい状況が続いている¹⁵⁾。

三、図們江地域開発計画の積極的要因

上述から見る事ができるように、関係国の国益もからんでこのプロジェクトへの対応の違いはあるものの、相互の立場が理解できる社会制度、意識形態など類似なものを共有した歴史があるだけに、各種の積極的要因が地域の発展に向けて協力の基盤を作り上げたことを見逃すことができない。以下では、このプロジェクトにおける積極的要因について述べてみよう。

1. 補完性

この地域は、資源・労働力・資本・技術などにおいて、関連国に補完性を有しているのが特徴であり、各国及び地域の協力により、大きく発展する可能性を秘めている。経済の発展には5大要素（労働力・資源・資金・市場・科学技術）が必要であるが、この5大要素に照らしてみても、この地域には巨大な潜在能力と強い補完性があることがわかる。（表2を参照）

表2 東北アジア諸国の相互補完的条件

国または地域	長所	短所
中国東北地方	有利な農業条件、十分で多様な農産品（とうもろこし、大豆、食肉、果実など）、一部繊維工業製品、石油、石炭、建築材料、漢方薬、過剰労働力、膨大な市場	資本、先進機器、技術及び経営の経験が不足していること、一部の鉱物資源と整備されたインフラの相対的不足
北朝鮮	豊かな鉱物資源、金属鉱石、単純加工品、水産物、ある種の工業品、豊富な労働力	資本不足、農産品ならびに副次的軽工業品の不足、後進的な機器及び技術
ロシア極東地域	森林、非鉄金属鉱石、石油、ガス、石炭、一部の重化学工業製品（鉄鋼、肥料など）の豊富な存在	農産品及び軽工業製品の深刻な不足、労働と資本の不足、後進的な産業機器と経営技術
韓国	過剰資本、先進的技術、移動可能な機器、先進的工業製品	エネルギーと工業資本、家畜飼料及び労働力の不足
日本	資本蓄積、先進技術、すぐ移動できる高度機器が多数存在すること、先進的な工業製品、経営の経験	エネルギーと工業資本の深刻な不足、家畜飼料用穀物と一部農産品の不足、労働力の相対的不足

出典：中藤康俊『環日本海経済論』大明堂(1999)、17頁。

従って、この補完性により域内貿易依存度が高くなるはずである。現在でも、吉林省を例として貿易相手国を並べてみると、日本が第一位で、次に韓国、香港、アメリカ、ロシア、北朝鮮の順となっている(表3を参照)。

表3 吉林省と相手国・地域との輸出入構成比(1997年) 単位:%

相手国	輸 出	輸 入
日 本	26.0	14.2
韓 国	10.6	6.1
北 朝 鮮	5.1	4.2
ロ シ ア	5.2	3.4
北東アジア計	46.9	28.0
香 港	9.0	
ア メ リ カ	7.2	6.2

出典：前掲書『2000年版の北東アジア経済白書』、44頁。

2. 同質性

1990年7月、中国長春で開催された「北東アジア経済発展国際会議」で発表された丁士晟の論文は、その当時では、現実離れした見解との見方が主流であったが、今になってみると、この提案が大きく進展したと見ることができる。その背景として、この地域の同質性を指摘できる。

(1) 交流主体の類似性

この地域の中国・北朝鮮・ロシアは、元々は経済的にも、政治的にも社会主義国家であった。しかし、中国は、二十年前からの改革・開放政策によって、経済的には、社会主義計画経済から社会主義市場経済へ移行した中国独自の社会主義体制を作り上げている。北朝鮮は、自由経済地区を設置しながらも、それは極めて限定的で全体としては閉鎖的であるため、中国の開放・改革とは根本的に異なっている朝鮮式社会主義国家といえる。ロシアは、経済的にも、政治的にも資本主義国家への移行期に立っている。しかし、この三ヶ国が社会主義制度の考えから抜け出すには、まだまだ時間が必要になるだろう。また、長い間中央集権的体制をとっていたため、交流主体の中心になるべき地方自治体が、権限においても、政策立案能力においてもきわめて貧弱で、地域が自らを主体的に主張する余地は存在しなかったという経緯もある。すなわち、逆説的ながら参加国の交流主体が同じ特質を有しているのである。

さらに、少なくとも2ヶ国（中国と北朝鮮）は、「閉鎖国家」だったので、中国のビジネスマンたちにとって、相手の立場に立って考えながら、多方面にわたって柔軟な対応をすることが可能である。日本などの自由主義国家では理解できないことが、同じ社会主義国家だったということで柔軟な対応が可能となるかもしれない。「金正日時代の北朝鮮が本格的な門戸開放に動き始めたサインが様々な観測から見え始めた」と中国側の工芸品輸入会社社長は述べている。また、北朝鮮通の中国人は、「確かに北朝鮮の人たちの思想は保守的だが、中国も二十年ちょっ

と前までは、そうだった。歴史には発展段階がある。じっくり待つべし」と理解を示した¹⁶⁾。

(2) コリアン・ネットワーク¹⁷⁾

地域的アイデンティティの形成によって、地域化が一層進み、更にこれに伴って、その地域の人々の平和と繁栄が促進されることになる。多くの国境線は人偽りであったため、民族的同質性を持った人々が国境地帯に雑居している状況が多い。また、国境地域には、地理的に近接しているため、交通・通信・運輸など、事業活動に関するコストが安価であるほか、言語や文化的な背景が類似または共通であることが多く、このことが経済的な関係を築く上で大きな役割を果たしている。その典型的例は、華南経済圏における「チャイニーズ・ネットワーク」(中国人と華僑・華人との結びつき)の役割である。この地域も例外ではない。

この地域の延辺と北朝鮮は図們江を挟んでいて、辺境線は 522.5km である。ロシアとの辺境線も、232.7km で、北朝鮮・ロシアと幾つかの口岸 (= 港) を持っている。

この地域の中国・北朝鮮・ロシアの国境には、多くの朝鮮族が住んでいる。世界中に住んでいる朝鮮族は、住んでいる地域によって、呼び方が違って来た。朝鮮人、韓国人、高麗人である。北朝鮮と韓国の対峙によって、呼び方もイデオロギー的色彩を持つようになった。ロシアに住んでいる朝鮮族も、元々は自分たちを「在ソ朝鮮人」と呼んでいたのに対して、1990 年 9 月のソ連と韓国の国交樹立により、1993 年 5 月から正式に中立色彩を持つ「高麗人」と呼ぶようになった。

1991 年の統計によれば、朝鮮半島以外に住んでいる朝鮮族の割合は、全朝鮮民族数の 8 パーセントを占めている。その中で、中国東北地方には 190 万人、ロシアには 45 万人で、ほとんどは図們江地域の辺境地帯に分布している¹⁸⁾。各国の朝鮮族が中核になる形で、「東北アジア共同の家」を創出¹⁹⁾するという提案は魅力に満ちたものではなからうか。

この図們江地域は、一見多様性を持っているようだが同質性も備えているため、上述したように、機構の設立、分野における多方面の交流、制度についての協議などを通じて、妥協を重ねながら、緩やかな関係構築を図ってきた。

四、図們江地域開発計画における消極的要因

上述の「図們江地域開発計画」は、幅広い宣伝によって、周辺国家と世界の注目を浴びた。また、UNDP は、図們江地域開発計画の最初の段階から直接関わっており、重要な役割を果たしてきた。それを可能にさせたのは、この地域には相互協力のための二国間、又は多国間機構が存在しなかったからである。したがって、この多国間協力を進めるには調整機構が必要であった。しかし、「小黄金デルタ」と「大黄金デルタ」を開発して、この地域を北方の香港・東方のロッテルダムに建設するという計画は、現実ではその実現が乏しいと思われる。この一連の計画は、その積極的要素のみが強調されてきて、その反面の消極的要素は無視されてきた。特に、この地

域は、市場経済の未成熟さ、発展段階の違い、インフラの整備など経済圏形成のためには、克服すべき問題が数多く残されている。さらに、この 10 年間の UNDP の一貫した努力により、大きく成果を上げているといえるが、この過程で大きな困難に直面したことも確かである。

以下では、既に述べた「図們江地域開発計画」の概要とその意義、関係国の反応、UNDP の役割などを観察・分析し、その消極的要因と UNDP がこの構想の実施に直面している困難さが、想像以上であることを明白にする。

1. 地域協力の困難さ

図們江地域開発計画を公認している国は、まず中国・北朝鮮・ロシアであり、次に韓国・日本・モンゴルである。「図們江地域開発計画」は、図們江流域の国々の一部地域に波及しているので、超国家的範疇を抜きにしては、弧立的に語るができない。

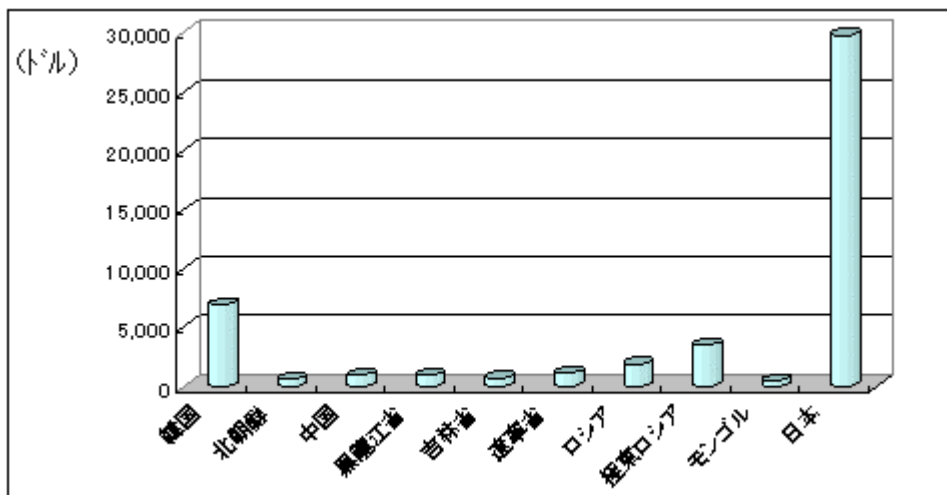
(1) 多様性

域内各国の間で、面積・人口・経済発展の段階・経済構造・文化的背景・政治・経済システムなど多くの面で大きな格差がある。特に経済体制の多様性と工業発展の顕著な格差は、各国が「図們江地域開発計画」に参加しても、直面する任務と担当する役は、必然的に異なり、平等な国際分業は困難である。従って、各国が参加する利益目的も不一致となる。

所得格差がもっとも大きい経済圏

東北アジアの各国は発展段階を異にしており、所得格差は非常に大きい。(図 2)

図 2 北東アジア地域の所得格差 (1998)



出典：環日本海経済研究所ホームページ <http://www.erina.or.jp> 閲覧日 2000 年 10 月

政治・経済システムの多様さ

政治・経済システムにおいて、中国は社会主義市場経済を、北朝鮮は旧ソ連式の計画経済を、ロシアとモンゴルは市場経済への移行段階であり、日本と韓国は市場経済を実施している。このような多様性が原因となって、各国間には、関税・労務管理・金融制度・法規など様々な面で相違があり、経済貿易でのトラブルが国家間の摩擦を引き起こす可能性もある。従って、日本・韓国などからの大量の投資を促すには、現実的な条件がまだ整っていない。しかし、上記の法規規定などの多様性を調和的なものに変えるのも容易なことではない。

(2) 国際政治の観点

ポスト冷戦までのこの地域の国際状況を振り返ってみると、1858 年の中口愛琿条約から 1860 年の中口北京条約、1886 年の中口琿春東界約、1894 年の日清戦争、1904～05 年の日露戦争、1910 年の朝鮮半島の日本による併合、1918 年の日本のシベリア出兵、1931 年の日本軍による中国東北地方への侵略、1938 年の日ソ張鼓峰戦役、1945 年の中国東北地区へのソ連の出兵などと、第二次大戦後、冷戦により軍事的対峙状況におかれ、1960 年の中ソ対立、1969 年の中ソ珍宝島事件も発生した。

しかし、冷戦構造の崩壊により、東北アジア地域においても政治・軍事緊張状態が緩和されている。特に地域内の二国間協力関係が活発化している。韓国の「北方政策」により、1990 年 9 月ソ連と韓国の国交樹立が果たされた。また、1989 年 5 月のゴルバチョフ(元旧ソ連大統領)の中国訪問により、中ソ両国の協力関係が結ばれ、その後のトップレベルの重なる交換訪問により、「戦略的パートナーシップ」の出現ももたらした。さらに、2000 年 6 月の史上初の南北朝鮮半島の首脳会談により、南北朝鮮半島の関係も 1945 年以後最良の時代に向かっている。さらに、日韓・日ロ関係も第二次大戦後最も平和的な関係にあるといえる。

とはいえ、今日のこの地域は、表面上は平静さを見せているようであるが、過去の日本の侵略や植民地支配に起因する各国間の相互不信は根強く、歴史認識問題もからんで事態を複雑にしている。領土問題(日露、中日、韓日など)、統一問題(北朝鮮 韓国間、台湾問題)など未解決の問題も存在するのである。また、この地域の関連国と日本との二国間関係は、自国の経済発展という国益のために、「経済効果」を当てにした二国間関係であるといえる。さらに、日本と北朝鮮、韓国と北朝鮮の国交がない状態も存在している。このような複雑な安全保障上の問題が、図們江地域開発計画に大きな影響を与える。しかし、この開発計画が実施されるようになれば、周辺国家に利益がもたらされるのは確実である。

2. 動力と吸引力の欠乏

(1) 地域の周辺性

図們江開発計画を実施するには、中国・北朝鮮・ロシア三ヶ国の国内インフラの整備(交通・通信・法制など)が急務である。これらの建設には、中央政府の支持が不可欠であり、単なる地

方自治体の努力だけでは不可能である。

しかし、この地域は、各国の地方政府から軽視された「地方」としての「周辺性」を持っている。中・ロ・朝三国の政府は、「図們江地域開発計画」をその政策面からは重視しているものの、一方ではこの構想の実現に対する「基礎建設」にあまり熱心ではない。この構想の先鞭を付けた中国を例にあげても、1992年3月に、国務院が琿春市に与えた8条にわたる優遇政策の条文を見ると、第7条の「辺境経済区の新しい財政収入は、当地に留めさせ、当地区の基礎建設に使うことができる」、および第8条の「中国人民銀行は、固定資産の建設のため毎年4000万元の貸し出しをすることによって、辺境の経済区の建設に貢献する」という条文以外の他のすべては、指導型政策や対外資、外商のための優遇政策に過ぎない。同年吉林省政府が琿春市に与えた政策も内容的に大体同じである²⁰⁾。北朝鮮においても、事態はあまり変わらない。北朝鮮は、1991年12月に羅津、先鋒地区を自由貿易地区とする一連の外商投資の法令、法規などの発布を行ったが、政治的要因によって実際の実施には困難が予想される。ロシアの極東地域も経済改革によるダメージが大きく、人口も減少傾向にある。また、日本においても、日本海沿岸は「裏日本」と呼ばれてきた。その結果、各国で中央政府のサポートが弱くなり、投資環境整備も遅れがちになる傾向が見られる。

(2) 各国の地方自治体の競争

各国の地方自治体は、みな「自分を柱」に据え、その拠点になるうとするため、地方自治体の間に競争が激しいので、資金・技術等の集中が難しい。また、参加国の間には一致した将来展望がない。それどころか、競合するプロジェクトがある。特に、貿易港湾施設の開発利用をめぐり、中口間で激しい競争があった。

(3) 資金問題

この地域は、どこの国でも自国の経済中心地と距離があるので、国内インフラ設備の整備(交通・通信・法制など)が遅れており、それに伴っての産業基盤も弱く、開発投資が必要な分野が多い。その基礎的なインフラ整備には300億ドルが必要である。しかし、政府間の協力より地方自治体間の協力のほうが先行しているので、投資される外資項目もその資金額が低く、規模が小さく、質が低い。延辺朝鮮族自治州における外資投資額を表4を参照にしてみると、この地区の外資投資額は、吉林省の平均レベルよりも低い状態にある(表4、1997年3月までのデータに基づいたものである)。しかし、国家間の緊密な協力がなくては、零細な投資家個人と小規模社会団体の支持だけでは不足であろう。

また、この地域は不安定な三国の辺境を取り巻いており、投資者が冒険を伴う決断を下さなければ行動はできないだろう。つまり、経済発展は、安定的な国際環境と国内環境を不可欠なものとする。

そこで、PMC や調整・諮問量委員会においても、常に開発資金の問題を取り上げてきたが、解決の目処は立っていない。「北東アジア開発銀行」構想が提案されているが、実現するにはまだまだ遠い道のりであろう。

表 4 延辺朝鮮族自治州における外資投資額

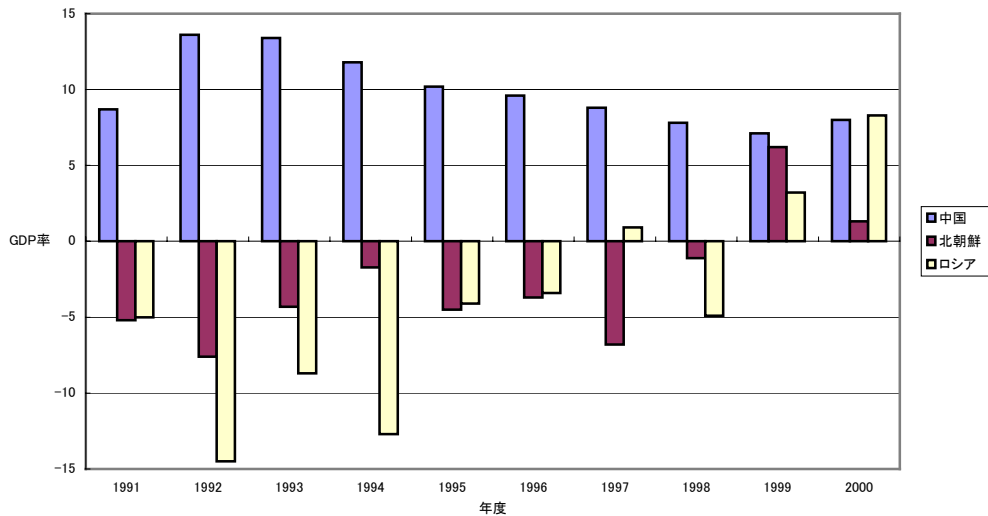
投資額	会社数	占める比率 (%)
1000 万ドル以上	10 社	1.4
500 ~ 1000 万ドル	25 社	3.4
300 ~ 500 万ドル	24 社	3.3
100 ~ 300 万ドル	112 社	15.2
50 ~ 100 万ドル	156 社	21.2
50 万ドル以下	408 社	55.5

延辺大学東北亜研究院編『東北亜政治与文化論叢』(延辺大学出版社、1999 年) 185 ~ 186 頁

3. 関連諸国の国内経済状況

東北アジア 6 ケ国の中で、元は社会主義国家だったものが 4 ケ国である。体制転換において、北朝鮮を除いて計画経済から、程度の差があれ市場経済への移行・実験に踏み切っている。それにより 1998 年までは、中国だけが高度な経済成長を達成しているほか、残りの国の経済成長は停滞、又はマイナス成長を続けてきた。この状態は、この図們江地域開発計画にも影響を与えている。(図 3 参照)

図 3 図們江地域開発計画の関連 3 ケ国の GDP 比



出典：『ロシア統計年報』2000 年度版、アジア経済研究所編『アジア動向』各年度、環日本海経済研究所編『ERINA REPORT』(2000. Vol.41) 68-73 頁等により作成。

4. 日本の不参加問題

「図們江地域開発計画」を進めるためには、資金の調達が大変であるが、資金不足によって、「図們江地域開発計画」の経済的意義があまり発揮されていないのが現状である。なぜ資金不足が生じているのだろうか。「図們江地域開発計画」の一番の当事者である中国、北朝鮮、ロシアは資金需要国であり、韓国と日本が資金供与国である。韓国はこの地域協力を意欲を示し、この計画のための信託基金に出資もしてきた。しかし、1997年のアジア通貨・金融危機によって韓国の国内経済が苦境に陥ったこととも相まって、莫大な資金供出は困難となった。そこで、各国は日本の資金に頼る意向を表明している。1992年10月、第二回 PMC 会議が北京で召集された。この会議に、日本はオブザーバーとして参加した。1996年4月以来、調整委員会・諮問委員会（図們江開発事務局）が北京に設置されているが、これにも日本はオブザーバーとして参加している。各国は、インフラ整備への投資資金提供等の面で、日本が積極的に参加することを期待してきた。1996年に北京で開催された第二回諮問委員会・調整委員会の政府間会談では、日本が正式メンバーとして参加するよう強い要請があった。しかし、日本政府は、環境が整っていないという理由でそれを拒否している。中国とロシア間、中国と北朝鮮の間でプログラムの詳細についていまだ合意ができておらず、それが理由の一つにあげられている。しかし何よりも大きな問題は、日本と北朝鮮の間の国交が回復されていないことであり、この日朝関係というファクターが、この地域プロジェクトを進める上で不可欠な資金調達の最大のネックとなっているといっても過言ではない²¹⁾。

このプロジェクトにとどまらず、北朝鮮自身の経済支援要請も、日朝関係は影を落としている。経済苦境にある北朝鮮は、金融支援を受けるために、2000年8月、アジア開発銀行（ADB、本部マニラ）への加盟に積極的な姿勢を示した。しかし、ADBに巨額の出資をしている日本や米国は、ミサイル問題や日本人拉致問題などの懸案が解決しない段階での加盟に難色を示しており、正式加盟には相当の時間がかかると見られる。

5. UNDP の能力

上述の消極要因以外にも、UNDP のこのプロジェクトにおける調整能力と管理能力が問われている。「効率的な調整者」としての役割が十分に機能していない。本来は、関連国である3ヶ国の政治的利害、力学関係と経済体制的特殊性を把握する必要があるが、実際にはそうになっていない。また、理論的には、多国間協力の利益が、二国間協力開発に、勝るものでなくてはならないが、実際には自国の利益優先を考えている。UNDP の調整が合理的ではないので、多国間協力の優位性が発揮できていない²²⁾。

その例としては、一つは、第四回 PMC 会議では、300億ドル規模の基本計画のアプローチが放棄され、現実的な事業から漸進的に図們江開発を進めることを基本戦略とする方針が打ち出された。それにより、第三回の調整委員会・諮問委員会においては観光振興および観光への投資促

進を新たに重要な分野にするほか、環境分野については 1995 年に調印された環境原則に関する覚書に基づく環境保護計画の検討について合意された。さらに、1999 年 6 月の調整委員会・諮問委員会においては、関係国間では、二ヶ国以上の協力関係を維持し、なおかつ実現可能な小規模開発を進めることで認識の一致をみた。

UNDP のような国際機関の関与は、国際的な信頼性を高め、公的資金、民間資金の流入を促進する効果を持ちうるのであるが、この地域の厳しい国際環境は国際的信頼を得にくい。しかし、UNDP の資金調達能力においては、同じ国際機関 ADB が関与しているメコン川流域開発計画²³⁾とはまったく異なる。

今日においては、一連の会議による調整などを通じて、最初の構想や計画から大きく方向転換をし、現実的に可能な分野での協力を進めている。各国の外国直接投資の誘致への支援、環境保全プログラムの策定と実施、観光産業の振興、資金調達など分野(表 1 参照)への支援である。

五、終わりに

既に見てきたように、世界的注目を集めてきた図們江地域開発計画は、UNDP の粘り強い努力により一定の成果を上げた。このプロジェクトの構想段階から計画実施段階に至るまで、UNDP は終始関わりを持ち、調整役として一定の役割を果たしてきた。この地域の複雑な国際関係にもかかわらず、構想から 10 年が経った今では、ソフト面とハード面でインフラが整備されてきた。ハード面においては、物流ネットワークの拡充と国内の道路建設が行われた。1995 年に、中国が北朝鮮の羅津港を使用することで、韓国釜山港を結ぶ定期コンテナを開設し、1999 年には新潟まで運行することになった。その後、ロシアルートとして、1999 年にはポシエット港 秋田の定期航路が開設され、2000 年 2 月には中国の琿春とロシアのマハリノを結ぶ鉄道が運行された。さらに、2000 年 4 月には中国の琿春 ロシアのザルビノ港 韓国の束草の旅客、貨物ルートも開設されるなど、この地域の物流ルートが確実に強化された。

ソフト面においても、UNDP と PMC、調整委員会、諮問委員会の頻繁な議論、妥協と現実的な対応により、大きな進展をみた。特に、国境通過における問題を解決するためにも、関係国の不断の努力で、手続きの簡素化と通過する時間短縮などに基因する人、物の移動が活発になっている。また、各国の国内においてもこの計画に対する政策面と実施面が強化された。

本稿で検討したように、この計画を実施するに当たり、資金問題がネックになっている。関連国の中で資金供与国は日本と韓国であるが、両国とも北朝鮮と国交を結んでいない。また、日本は、この地域諸国との間で歴史認識問題も抱えている。今年八月の小泉首相の靖国参拝問題は、中国、韓国との間に外交上の軋轢を生み、その修復には時間がかかるであろう。

ところで、この地域では中央政府の役割が相対的に低下している。しかし、国境線の壁は厚い

が、この地域に在住する朝鮮族の強い絆が国境を越えた協力を支えている²⁴⁾。中央政府から遠く離れた地方政府同士の信頼と協力が国境を越えた地域の発展の起動力になりつつある。幸いこの地域は、中央政府同士より、地方自治体と民間の交流が盛んになっている²⁵⁾。こうした非国家行為体による国境を越えた地方間の経済交流、文化交流、人的交流などによって、信頼関係が醸成されつつある。この関係を徐々に中央政府間の関係に波及させることにより、図們江地域開発計画はさらに進展するものと思われる。

< 注 >

- 1) この計画は、UNDP の 1991 年第 5 次事業計画で、決定された東北アジア最大のものであり、20 年間にわたって総額 300 億ドルを投資し、図們江河口地帯に 10 余の近代的港湾施設と 50 万人規模の都市を建設するとした。
- 2) UNDP(国連開発計画)は、1964 年の UNCTAD(国連貿易開発会議)の開催に象徴された 60 年代の「南北問題」への世界的関心の高まりを背景として、1965 年の国連総会で設立が決定された。国連による開発途上国に対する技術協力を中心とした開発援助を行う機関である。66 年に従来までの国連技術援助機関である特別基金と拡大技術援助計画を統合して設立された。UNDP の開発協力事業は、1972 年以降 5 年サイクルで実施されている。
- 3) 丁士晟『図們江地域開発構想 北東アジアの新しい経済拠点』霍儒学・盧麗・閻明偉・蔡旭陽[訳] 金森久雄[監修](創知社、1996)83 頁。大黄金デルタとは、中国の延吉、北朝鮮の清津とロシアのウラジオストクを頂点とする三角地帯である。南北の長さ約 160km、東西の長さ約 200km で面積は 1.5 万平方 km である。この三つの頂点はみなこの地区の基幹都市であり、同地区の政治・経済・文化の中心であるだけでなく、交通の面でもある程度の基礎がある。しかも、国境に位置しているのも、もし、3 国の開放地区が相互交流を行えば、大いに「東北アジア」の開放が促され、安定がはかられる。小黄金デルタとは、中国の敬信、北朝鮮の先峰(羅津・先鋒市を羅先市に改称)とロシアのボシエツトからなる三角地帯である。南北と東西はそれぞれ約 40km で、面積は 1000 平方 km である。ちょうど図們江河口附近にある 3 国の国境地帯に位置する。北朝鮮には先峰港、ロシアにはボシエツト港があり、中国は防川港を建設する予定である。
- 4) この第一案は、既に実施されている。中国側は、「琿春辺境経済合作区」(1992.3);北朝鮮側は、「羅津・先鋒自由経済貿易地域」(1991.12);ロシア側は、「大ウラジオストク自由経済地域開発計画」(1991.11)がある。
- 5) 中国とロシアの国境には、いくつかの「中ロ互市貿易区」が設置されている。琿春にも今年の 2 月に国务院の許可により設置された。主に、辺民間の「物物交換」などを行い、ノービザでロシアの国民が出入りすることができる。これをきっかけに、北朝鮮とも実現することができたら、この第 2 案の実現も遠くないだろう。
- 6) 以上の記述は、ジェットロ『中国経済』1991 年 11 号、12 号による。
- 7) 朝鮮問題研究所編『月刊朝鮮資料』(1992 年 4 月)77 頁。
- 8) 第二回は北京(1992 年 10 月)、第三回は平壤(1993 年 5 月)、第四回はモスクワ(1994 年 7 月)、第五回は北京(1995 年 5 月)、第六回はニューヨーク(1995 年 12 月)で開催された。
- 9) 環日本海経済研究所編『北東アジア 21 世紀のフロンティア』(毎日新聞社、1996)192 頁。「図們江地域開発調整委員会」の設立に関する合意書、「図們江経済開発地域及び北東アジアの開発のための諮問委員会」の設立に関する合意書、「図們江経済開発地域及び北東アジアの開発における環境問題に関する覚え書き(中国・北朝鮮・ロシア・韓国・モンゴルの 5 ヶ国により合意)の三つである。
- 10) 「調整委員会」のメンバーは中国・北朝鮮・ロシアとなる 3 ヶ国であり、「諮問委員会」のメンバーは中国・北朝鮮・ロシア・韓国・モンゴルとなる 5 ヶ国である。
- 11) 中国吉林省の琿春市の防川からわずか 15km のところに日本海がある。吉林省は、海への出口を求めため、図們江地域開発構想では、この防川港に 2,000~3,000 トン級の河川港を作ることを想定したが、現実的実現性が乏しいと判断から後退した。
- 12) 「図們江信託基金」は、UNDP 及び関係国からの資金提供を受けて、図們江地域及び北東アジアの経済・社会の発展に向けての技術支援などをサポートしていくためのものである。
- 13) 『日本経済新聞』、2000 年 9 月 6 日。北朝鮮の国営朝鮮中央通信社は 9 月 5 日、最高人民会議常任委員

図們江地域開発計画と UNDP の役割 (李)

会が 8 月 16 日に発表した政令で同国の経済貿易地帯である羅津・先鋒市の行政区域名を羅先市(直轄市)に改称していたことを明らかにした。

- 14) 琿春市は、1945 年から 1990 年まで、人口がほとんど増加しなかったという点は、中国にある 2 千余りの県においては極稀である。というのは、同時期の中国の人口は 1.5 倍増加したからである。
- 15) 以上の記述は、前掲書『2000 年版の北東アジア経済白書』150～157 頁による。
- 16) 『読売新聞』、2000 年 7 月 25 日。
- 17) 坂田幹男「北東アジア、環日本海圏交流の成果と問題点」『世界経済評論』(2000 年 7 月号) 23 頁。
- 18) 鄭叛龍著『世界の中のわが民族』(遼寧民族出版社、1999 年) 7～9 頁。
- 19) 和田春樹「21 世紀の国際関係についてのアンケート」『国際問題』(2000 年 4 月)83 頁。
- 20) 延辺大学東北亜研究院編『東北亜政治与文化論叢』(延辺大学出版社、1999 年) 179～183 頁。
- 21) 『第一回国連大学グローバルセミナー、島根セッション』(2000 年 8 月 1～4 日)、国連ツォグサイカン・ゴンボ先生へのインタビューを参照。
- 22) 金益洙『豆満江地域開発事業と韓半島』(対外経済政策研究院、1994 年) 14 頁。
- 23) メコン川流域開発計画は、カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナム、雲南省(中国)で構成しており、1991 年 ADB の主導で、各国の中央政府が関与している。今は、プロジェクトが進展中である。
- 24) 環日本海経済研究所編『ERINA REPORT』(1998、VoI.21)25 頁。北朝鮮の羅先市当局と中国の琿春市政府の代表が月例の打ち合わせ会議を行っている。
- 25) 北東アジア社会資本調査委員会編『北東アジアの社会資本』(北陸建設弘済会、2001) 364 頁。新潟県を例に挙げる。新潟県と戦後のロシア極東地方との交流は、1990 年、知事を団長とする県極東地域経済視察団がロシアの地方政府と共同コミュニケに調印したことを皮切りに、いろいろな人的交流、事業交流が展開されてきた。韓国とは、1978 年、新潟市に「大韓民国総領事館」が開設されたのを契機に、本格的交流が始まった。特に、新潟県は 1990 年ソウルに地方自治体として、はじめて「新潟県ソウル事務所」を設置し、輸送ネットワークにおける交流をはじめとする様々な人的交流などを行っている。中国の黒龍江省とは、昭和 58 年友好県省関係になり、物流の拡大、開発技術援助などを行っている。北朝鮮とは、1972 年 11 月に新潟市の呼びかけにより、「日朝友好貿易促進日本海沿岸都市会議」設立総会を開催し、その後には日本と北朝鮮との交流の窓口になった。